

学校编号: 10384

分类号_____ 密级_____

学 号: 9809022

UDC_____

学 位 论 文

政 府 采 购 与 政 府 角 色

洪 波

指 导 教 师: 刘连支副教授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 世 界 经 济

论文提交日期: 2001 年 4 月

论文答辩日期: 2001 年 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2001 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2001 年 4 月

目 录

第一部分 政府采购概述·····	1
一、政府采购的概念和特点·····	1
二、政府采购制度的政策目标和基本原则·····	4
三、政府采购的模式和方式·····	8
第二部分 政府采购规则·····	11
一、GATT《政府采购守则》·····	11
二、WTO《政府采购协议》·····	12
三、联合国《采购示范法》及《立法指南》·····	14
四、世界银行与《采购指南》·····	16
五、欧共体与政府采购指令·····	18
第三部分 政府采购中政府的角色·····	20
一、政府通过采购行为进入市场，并示范公平竞争·····	20
二、政府通过采购行为调节市场，实施宏观调控·····	22
三、政府通过采购行为，保护民族工业，促进滞后区域发展·····	24
四、政府作为主管部门调节市场、规范市场·····	26
第四部分 我国政府采购的现状与建议·····	34
一、我国政府采购的现状·····	34
二、我国与国际上的政府采购协议·····	36
三、完善我国政府采购制度的建议·····	39
参考文献·····	50

内 容 摘 要

国际政府采购制度的建立是随着世界经济贸易一体化的进程而来的，体现着世界经济的发展水平。政府采购制度也是我国规范市场经济，加强财政支出管理，调节国民经济，实践依法治国的必然趋向。

政府采购，（GOVERNMENT PROCUREMENT），也称公共采购，是指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序（按照国际规范一般应以竞争性招标采购为主要方式），从市场上为政府部门或所属公共部门购买商品和服务的行为，其特点在于：资金来源的公共性、采购主体的特定性、采购活动的非商业性、采购对象的广泛性、政策性、规范性、影响力大。政府采购制度是旨在管理政府采购行为，规范政府采购活动的一系列程序和规则，其表现形式是一国管理政府采购活动的法律和惯例，其内容通常包括：（1）采购政策；（2）采购方法和程序；（3）政府采购的组织管理；（4）救济制度。

政府采购的政策目标是：保护民族工业、促进就业、实现一定的产业政策和竞争政策、保护环境、促进落后地区的发展。政府采购的基本原则是：三公（公开、公平、公正）、竞争、经济效率和廉正性四大原则。

关于政府采购的国际性规则，主要包括：GATT《政府采购守则》、WTO《政府采购协议》、联合国《采购示范法》及《立法指南》、世界银行与《采购指南》、欧共体采购指令。这些先行一步的规定和实践经验，为我国政府采购制度的完善，起到很好的借鉴作用。

政府采购中的政府具有多重角色：政府通过采购行为进入市场，并示范公平竞争；政府通过采购行为调节市场，实施宏观调控；政府通过采购行为，保护民族工业，促进滞后区域发展；政府作为主管部门调节市场、规范市场。从另一角度看，政府采购中的政府角色具有双重性质：微观上看，政府采购是购买行为，政府以“买家”身份直接进入采购市场，并影响市场供求；宏观上看，政府采购是政府行为，政府以采购市场主导者身份，通过制定和实施采购政策，规范、管理和监督采购市场，推行经济政策并实现各项政策目标。

当前完善我国政府采购制度的关键是：消除认识误区，推进配套改革，做好基础性工作，完善政府采购法制。我国的《政府采购法》应包括以下主要内容：（1）目标和原则；（2）组织模式；（3）管理机构；（4）采购方法；（5）采购主体；（6）采购内容；（7）中介机构；（8）保证金制度；（9）救济制度；（10）监督机制。此外，还应制定具体的实施细则，并划清《政府采购法》和《招标投标法》的关系。

【关键词】 政府采购 政府角色 制度完善

厦门大学博硕士论文摘要库

政府采购与政府角色

第一部分 政府采购概述

一、政府采购的概念和特点

采购历史非常悠久，自从人类社会开始从事商品交换活动，采购活动也就随之产生，当时的采购主体主要是个人、家庭和原始部落。随着国家的产生和发展，采购主体出现了多元化，包括政权机构、企业、团体、家庭和个人。当时的政权机构的采购就是现在政府采购的雏形。但这种政权机构采购只是一般政府采购行为，称不上是一种制度，其主要特点，是采购规模较小、范围窄，而且是分散进行的，没有统一的规范。

所谓政府采购，（GOVERNMENT PROCUREMENT），也称公共采购，是指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序（按照国际规范一般应以竞争性招标采购为主要方式），从市场上为政府部门或所属公共部门购买商品和服务的行为。¹

政府采购是与私人采购相对应的概念，又有人分别称之为公共采购和私营采购。从根本目标看，二者具有一致性：“采购之根本目标在于识别所需材料的来源，并在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得这些商品。”²但是，二者也存在着明显的区别。美国学者道布勒（Donbler）精辟地指出：“最重要的区别是公共采购部门履行的是管理人的职能（stewardship function）。 ”³具体来讲，政府采购与私人采购相比具有以下特点：

1、资金来源的公共性。政府采购的资金来源为财政拨款和需要由财政偿还的公共借款，这些资金的最终来源为纳税人的税收和政府公共服务收费，。在政府支出中具体表现为采购支出，即财政支出减去转移支出的余额。

2、采购主体的特定性。政府采购的主体，也称采购实体，为依靠国家财政资金运作的政府机关、事业单位和社会团体、公共事业等。

¹ 冯健身：“关于建立我国政府采购制度的探讨”，载于《财政研究》1998年第3期。

² Herold E. Fearon, Donald W. Dolder and Kenneth H. Killen : The Purchasing Handbook, 5th ed., McGraw-Hill Inc., New York, 1993.

³ Donald W. Donbler: Purchasing and Supply Management, McGraw-Hill Inc., 1986.

3、采购活动的非商业性。政府采购为非商业性采购，它不是以盈利为目标，也不是为卖而买，而是通过买为政府部门提供消费品或向社会提供公共利益。

4、采购对象的广泛性。政府采购的对象包罗万象，既有标准产品也有非标准产品，既有有形产品又有无形产品，既有价值低的产品也有价值高的产品，既有军用产品也有民用产品。为了便于管理和统计，国际上通行的做法是按其性质将采购对象分为三大类：货物、工程和服务。货物是指各种各样的物品，包括原料、产品、设备、器具等。工程是指新建、扩建、改建、修建、拆除、修缮和翻新构造物及其所属设备以及改造自然环境，包括建造房屋、兴修水利、改造环境、修建交通设施、铺设下水道等建筑项目。服务是指除货物或工程以外的任何采购，包括专业服务、技术服务、维修、培训、劳务等。

5、政策性。采购实体在采购时不能体现个人的偏好，必须遵循国家政策的要求，包括最大限度地节约支出，购买本国产品等。

6、规范性。政府采购不是简单地一手交钱，一手交货，而是要按有关政府采购的法规，根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等，采用不同的采购方式和采购程序，使每项采购活动都要规范运作，体现公开、竞争的原则，接受社会监督。

7、影响力大。政府采购不同于个人采购、家庭采购、企业采购或团体采购，它是指一个整体，这个整体是一个国家内最大的单一消费者，其购买力非常巨大。在很多国家，政府采购金额占一个国家国内生产总值（GDP）的10%以上，因此，政府采购对社会经济有着非常大的影响力，采购规模的扩大或缩小、采购结构的变化对社会经济发展状况、产业结构以及公众的生活环境都有着十分明显的影响。正是由于政府采购对社会经济有着其他采购主体不可替代的影响，它已成为各国政府通常使用的一种宏观经济调控手段。

此外，财政部门实行全方位的监督，也是政府采购的一个重要特殊方面。为了确保政府公共资金能够得到合理有效地使用，即实现物有所值的经济、透明目标，财政部门对从采购计划的编制到采购项目验收的采购全过程进行监督管理，当然这种监督不是指财政直接参与每项采购活动，而是通过制定采购法规和政策来规范采购活动，并检查这些法规政策的执行情况。财政监督的对象不仅是采购实体，还包括采购中介机构、供应商等参与采购活动的机构和个人。

政府采购制度最早形成于18世纪末的西方自由资本主义国家，其主要特点就是

政府采购行为进行法制化的管理。政府机构开始就政府采购问题进行制度建设和机构建设，标志着政府采购制度的初步形成。政府采购制度是旨在管理政府采购行为，规范政府采购活动的一系列程序和规则，其表现形式是一国管理政府采购活动的法律和惯例，其内容通常包括：（1）采购政策；（2）采购方法和程序；（3）政府采购的组织管理；（4）救济制度。⁴

我们现在所说的政府采购制度，从根本上说是现代市场经济发展的产物。在自由资本主义时期，由于市场经济国家信奉“看不见的手”理论，政府基本上不参与、干预国民经济活动，政府直接采购的物品和承办的公共工程十分有限，因此，政府采购市场并不发达也不完善。但在现代市场经济阶段，特别是在本世纪 30 年代经济危机以后，市场经济国家认识到市场不是万能的，它本身存在着缺陷。为了弥补市场缺陷，政府开始广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动，其方式之一就是通过扩大政府财政支出举办公共事业，为经济的发展创造条件。由于政府采购规模的迅速扩大，对社会经济产生广泛的影响，为了兴利除弊，各项有关政府采购的法规便应运而生，并在实践中不断得到完善。

二、政府采购制度的政策目标和基本原则

以联合国《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》⁵为代表，我们可以看出政府采购的目标主要集中于以下方面：第一，选购并提供性能价格比最大化的商品、服务或工程；第二，采购制度的效率与成本之比最大化；第三，引导诚实信用的商业行为，促进政府行为的公开、透明、公正和廉洁；第四，保证政府政策目标的实现。⁶就政府实现其政策目标而言，主要包括如下几个方面：

⁴ 曹富国、何景成编著：《政府采购管理国际规范与实务》，企业管理出版社 1998 年版，第 14 页。

⁵ 联合国的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》确定的采购制度目标：

鉴于.[政府][国会]认为宜对货物、工程和服务的采购加以管制，以促进下列目标：（a）使采购尽量节省开销和增加效率；（b）促进鼓励供应商和承包商参与采购过程，尤其是在适当情况下促进和鼓励不论任何国籍的供应商和承包商的参与，从而促进国际贸易；（c）促进供应商和承包商为供应拟采购的货物、工程或服务进行竞争；（d）规定给予所有供应商和承包商以公平和平等的待遇；（e）促使采购过程诚实、公平，提供公众对采购过程的信任；和（f）使有关采购的程序具有透明度。⁵

⁶ 我们注意到，目前对政府采购的研究集中于财政部门的官员之中，比如楼继伟提出政府采购的目标有以下几个方面：一、加强支出管理，提高资金使用效率；二、宏观调控手段；三、保护民族产业；四、保护环境；五、稳定物价；六、促进就业；七、促进国际贸易；八、加强对国有资产的管理。参见前引楼继伟主编：《政府采购》，第七以下，我们认为这种列举许多可以合并，同时这种分类仅仅是站在行政管理或财政管理的角度上而言，忽略了作为制度本身所具有的成本以及所产生的外部性效应。

(1) 保护民族工业。由于世界贸易组织中《政府采购协议》的国民待遇原则和非歧视性原则规定，许多国家没有明确地在法律中规定这一原则，但实际上各国在实践中始终贯彻着这一原则。⁷

(2) 促进就业。确定采购来源和合同相对方的时候，往往对某些类型的特殊企业作出特殊规定，比如残疾人企业，以促进政府就业目标的实现。此种目标的实现手段非常多，美国政府往往对企业进行审查以确定其采购资格，譬如某企业存在歧视妇女或残疾人的情况，则取消其资格并通过劳工部长令下达到所有政府机构；⁸或者在合同中要求企业接受一定数量的人员，等等。

(3) 实现一定的产业政策和竞争政策。

(4) 保护环境。通过采购指令、标准等形式规定有利于环境保护的要求。

(5) 促进落后地区的发展。在确定合同相对方时，给予落后地区更多的机会；或者在合同中附加某此条款，以落实政府关于落后地区的特殊政策，等等。

事实上，政府采购制度存在多元目标，不同的目标在特定情况下还会发生冲突。由于各国往往将政策制定机构和具体采购部门分立，政策制定机构可以通过行政指令灵活地将政策目标贯彻到具体操作中去。

从国际、国内有关政府采购的理论与实践看，一般来说，政府采购主要应当遵循三公（公开、公平、公正）、竞争、经济效率和廉正性四大原则。

1、公开、公平、公正原则。这也是各国均有规定的通行原则。现代行政体制应当是“阳光下透明的体制”，这一要求在众多法律规范中均有所体现。对政府采购而言，这是保证廉政和效率的根本途径之一。公开，是指保证政府采购制度的透明性，保证任何潜在的或特定范围的供应商或承包商能够同等获得相同的采购信息，保证政府确定合同相对方的决策过程的透明性。公开也包含着对合同相对方的要求。政府有权要求供应商或承包商公开其基于采购合同的财务费用、核算成本、项目进度、质量等各种信息。对于后者，国内学者往往不予重视，这是片面的。各国的政府采购中，在规规定政府的主导性权利（包括监督管理权、财务审查权等）的同时，均规定相对方有义务提供一切必要的信息。公平，是指应当给予潜在的供应商或承包商以同等的机会和

⁷ 美国政府采购法第 10 条之 1 明确规定，“不论法律有何其他规定，除非联邦政府有关部门首长确定其不符合公共利益或费用不合理，否则，在合众国开采或生产的未经制造的物品、材料和供给品，以及根据情况采办实质上全部是以在合众国开采、生产、制造的物品、材料、供给品所制造的制成品、材料或供给品，应作为公用供应”。参见《美国法典 商业贸易法海关法卷》，中国社会科学出版社 1997 年版，第 380 页。

⁸ 参见《美国法典 商业贸易法海关法卷》，第 414 页以下。

权利，不得有任何歧视性的行为；同时意味着在政府采购合同中，应当保证合同相对方权利的实现。公正，在于政府一方平等地对待各个可能的交易对手，严格地依照法定的条件和程序作出决定。据此，未获得合同的竞争者和公众有权要求政府对其决定公开作出说明。保证这一原则的具体制度包括回避制度、推广格式合同、标准制度、听证制度等。世界贸易组织的《政府采购协议》⁹、美国《情报自由法》¹⁰、台湾地区《行政程序法》¹¹对此原则做出了相关规定。

2、竞争原则（competitions）是政府采购制度的灵魂或精髓，也是市场经济体制的灵魂或精髓，没有竞争就没有政府采购制度，没有竞争就没有市场经济，这是被历史经验教训反复证明的真理。充分的、公开的竞争可以使政府采购制度的各项目标得以实现。美国国会议员布诺科斯指出：“缺乏竞争的政府采购合同每年要浪费数十亿美元的资金。”¹²只有充分的公开的竞争才能防止政府采购中的浪费和腐败问题。反过来，建立完善的政府采购制度的一个直接目的也就是为了促进竞争。世界银行认为，为了实现世界银行的目标，最好的办法是实行国际竞争性招标。¹³世界贸易组织的《政府采购协议》¹⁴和我国财政部的《政府采购管理暂行办法》¹⁵对竞争原则做出了相关规定。

3、经济、效率原则。公共支出的经济、效率（economy and efficiency）是指：

⁹ 《政府采购协议》第 17 条以专条的形式规定了政府采购透明度的问题，指出：“每一缔约方应鼓励其实体（即政府采购的采购方——本文作者注）说明来自本协议缔约方国家投标的条件，包括背离竞争性招标程序或援引诉讼程序的条件，以确保每个实体授予合同的透明度。”

¹⁰ 在公共组织的公务活动中，“公开情报是普遍原则，而不是例外；每个人都有得到情报的平等权利；对不公开的文件，应当由政府而不是由要求得到情报的个人负责说明不公开的理由；个人的得到情报的权利如遭到不正当的否决，他有权要求法院判给补偿”

¹¹ 《行政程序法》第 132 条规定：“行政契约当事人一方为人民，依法应以甄选或其他方式决定该当事人时，行政机关应事先公告应具备之资格及决定之程序。决定前，应予参与竞争者表示意见之机会。”

¹² Kelman S Procurement and Public Management Washington: American Enterprise Institute, 1990 12

¹³ 曹富国、何景成：《政府采购管理国际规范与实务》，57 页，北京，企业管理出版社，1998。

¹⁴ 《政府采购协议》第 11 条明确规定采购主体的“接标期限不少于从邀请参加招标之日起 40 天”。并对各种情况下的通知作了具体规定。

¹⁵ 《政府采购管理暂行办法》第 27 条规定：“招标人应当确定投标人编制投标文件所需要的合理时间；但是，自招标文件发出之日起至投标人提交投标文件截止之日，不得少于 20 日。”

“在对物品的需求已定的情况下，以尽可能低的成本来获得这些物品。”¹⁶作为政府采购制度的经济效率原则是指“采购主体力争以尽可能低的价格采购到质量理想的物品、劳务或服务。”¹⁷过去，由于我们没有建立规范的政府采购制度，政府采购当中很少进行成本效益核算，重复投资，盲目采购，文山会海，采购效率低下，结果给国家造成了极大的损失和浪费。如美国法律经济学家波斯纳指出：政府部门往往倾向于不计成本地向社会提供不恰当的服务，造成浪费¹⁸。所以我们的政府采购制度必须充分体现经济效率原则，“确保政府采购过程自身的微观效益与政府采购的社会效益”两者的统一¹⁹，最大限度地节约公共资金，用好公共资金，纳税人用劳动血汗缴纳的税金都用在刀刃上，用有限的资金为社会谋取最大的利益。我们的政府采购制度除了要体现实质上的经济效率原则以外，还要体现采购程序上的经济效率原则，政府采购的方式可以多种多样，除了招标投标这种主要的方式之外，还有谈判采购、询价采购等，采购主体可以根据具体的采购需求按照经济效率原则来确定采用什么样的采购方式。

4、廉正性原则（integrity）是指在政府采购过程中要最大限度地禁止违法和腐败行为，严格维护法律的尊严，维护政府的廉正。我们既不能指望每一个政府采购人员都会严格自觉遵守政府采购的各项法律制度和基本原则，不会有任何不合法的行为，但也不能把他们都变成没有任何灵活性的机器，法律应当赋予他们根据情势需要自主裁量的权力。这里就有两上要求：一是严格依法办事，严禁以权谋私；二是合理行使自由裁量权。尽管我们要求政府采购主体在政府采购的各个程序中应严格遵守政府采购的各项原则，严格依法办事，但是政府采购的有些项目比如工程的履行往往需要几个月甚至几年的时间才能完成，在履行的过程中，可能会出现新的工程技术、新型建筑材料或新的更为科学的设计方案，因而需要对原有的一系列问题，原供应商可能会希望按原有的合同执行，这时，法律可以赋予采购主体变更合同的权力，但采购主体如何行使变更权呢？这就要求采购主体必须合理地行使自由裁量权，不得滥用自由裁量权。

三、 政府采购的模式和方式

各国的政府采购模式不尽相同，有的国家实行集中采购模式，即本组政府所有的

¹⁶ Heald D public Expenditure Martin Robertson Oxford, 1983 .88

¹⁷ Kelman S Procurement and Public Management Washington: American Enterprise institute 1990.11

¹⁸ [美]理查德·A·波斯纳：《法律的经济分析》上册，蒋兆康译，译者序言 29 页，北京，中国大百科全书出版社，1997。

¹⁹ 刘俊海：《关于政府采购立法的若干思考》，载《政府采购立法国际研讨会材料（五）》，

采购均由一个部门负责，如韩国财政经济院的政府采购厅，负责对中央政府以及中央政府驻地方机构的所有货物、工程和服务的采购、分配和管理。有的国家实行分散采购模式，即采购由需求单位自己进行。完全实行分散化采购的国家不多。多数国家实行既集中又分散的采购模式，即部分物品由一个部门统一采购，一部分物品由需求单位自己采购。如新加坡财政部对具有批量的产品如计算机、纸张等实行集中采购，其他的则由各部门自己采购。美国联邦综合服务局统一负责为联邦各政府部门提供办公用房、办公设备及内部服务，其他物品由有关的联邦政府部门自己采购。英国负责集中采购的机构有两个，一是中央电脑通信局，代表其他各部门统一购买电脑；二是中央采购处，集中采购急救、消防和家俱等设施 and 物品。

从采购模式的历史来看，很多国家的采购模式都经历了从集中采购模式到既集中又分散模式的过程，如新加坡，在 1995 年以前一直实行集中采购，由财政部中央采购处统一购买政府各部门所需的物品和服务，1995 年中央采购处关闭，除了少数物品考虑到经济效益依旧采取集中采购外，其他的由各部门自行采购。随着电子贸易的普及，估计政府采购模式将又会走向集中，因为所有的采购信息均可由一个部门输入因特网，合同商按要求将物品直接交付给采购实体。

按照联合国、世界银行等国际机构的有关规定，招标采购是一种主要采购方式，国际政府采购立法的核心总是通常也是规范招标采购的程序。招标的原则是公开性、公平性和公正性，划分招标方式时也必须遵守这个原则。按照不同的标准，采购方式可以分为招标采购和其他方式采购，依据我国的《招标投标法》招标可分为公开招标、有限招标。

竞争性招投标，亦称为公开招标（Open tendering）即由招标单位在报刊、广播、电视或专门的刊物上刊登招标公告。投标单位只要符合规定的条件都可以自行投标，数量不受限制，其优点是有较大选择范围，可以在众多的投标单位之间选择报价合理、信誉良好的投标企业。

各国政府和国际有关组织对公开招标的范围也有一定的限制，大多是某些多边协议或国际条约的成员公开。按照地域分，公开招标可分为国际公开招标和国内竞争招标。

1、国际竞争性招标（international competitive tendering）。这是在世界范围内进行招标，国内外合格的投标商均可以投标。国际竞争性招标的特点：实践证明，国际竞争性招标虽然程序比较复杂，但确实有很多的优点：首先，由于投标竞争激烈，

一般可以对买主有限的价格采购到需要的设备和工程。其次，可以引进先进的设备、技术和工程技术及管理经验。第三，可以保证所有合格的投标人都有参加投标的机会。由于国际竞争性招标对货物、设备和工程的客观的衡量标准，可促进发展中国家的制造商和承包商提高产品和工程建造质量，提高国际竞争力。第四，保证采购工作根据预先指定并为大家所知道的程序和标准公开而客观地进行，因而减少了在采购中作弊的可能。与其他的采购方式相比，国际竞争性招标也有一些问题，主要是：（1）国际竞争性招标费时较多；（2）国际竞争性招标所需准备的文件较多；（3）在中标的供应商和承包商中，发展中国家所占份额很少；（4）招标单位审查标书的工作量比较大、招标费用支出多，同时，参加竞争的投标越多，每个投标者中标的机会越小、风险越大，损失的投标费用越多。

2、国内竞争性招标（National competitive tendering）。在国内进行招标，可用中文编写标书，只在国内的刊物上登出广告，公开出售标书，公开开标。通常用于合同金额较小（世界银行规定：一般 50 万美元以下）、采购品种比较分散、分批交货时间较长、劳动密集型、商品成本较低而运费较高、当地价格明显低于国际市场等采购。此外，若从国内采购货物或者工程建筑可以大大节省时间，而且这种便利将对项目的实施具有重要的意义，也可仅在国内实行竞争性招标采购。

有限招标（Restricted tendering）也称为邀请招投标，即由招标单位在有限的范围内，选择一定数目的公司、企业，发出邀请书，邀请他们参加某项招标竞争。一般都选择 3-10 个投标商参加较为适宜，当然要视具体的招标项目的规模大小。²⁰由于被邀请参加的投标竞争者有限，不仅可以节约招标费用，而且提高了每个投标者的中标机会。有限竞争招标的特点是：（1）招标通知不使用公开的广告形式；（2）接受邀请的单位才是合法投标人；（3）投标人的数量有限。有限招标与公开招标相比，因为不用刊登广告，标书只送几家，评标简单，投标有效期大大缩短，这对采购那些价格波动较大的商品是非常必要的，可以减低投标风险和投标价格。

²⁰例如英国 1977 年招标程度规定工程规模 5 万（单位：英镑）以下，投标单位最多不超过 5 家，5-25 万为 6 家，25-100 万为 8 家，最多不超过 10 家。我国目前规定一般应在 3 家以上。

第二部分 政府采购规则

政府采购制度本身是财政管理制度的一部分，其管理对象是公共支出，但是由于支出是一种消费行为，这就出现了由谁来提供消费品的问题。正是由于支出与消费存在着非常直接的关系，政府采购制度在加强支出管理的同时，客观上回避不掉与贸易的关系。1979 年以前，政府采购与贸易的关系很好协调，即购买国内产品，因此，各国的政府采购是封闭的，不对外开放。1947 年由各国共同制定的《关税和贸易总协定》（简称《关贸协定》，下同）时，规模巨大的政府采购却被刻意排除在外，主要是考虑到避免与当时各缔约国普遍采购本国产品、保护本国产业的政策相冲突。

一、GATT 《政府采购守则》

以前，各国的政府采购是封闭的，不对外开放。虽然早在 1947 年各国已共向制定了《关税和贸易总协定》（简称关贸协定，下同），但关贸协定的一般原则并不适用于这一领域，这与当时政府采购在各国实行特定的政策目标——保护民族产业的现实有关。随着贸易自由化呼声越来越强烈，一些工业化国家亟需解决本国贸易平衡问题，政府采购潜在的巨大市场，在国际贸易领域日益受到重视。一些欧美国家提出应将政府采购纳入国际协议，并利用关贸协定举行东京回合谈判的机会，在 1979 年制定了《政府采购守则》（简称《守则》，下同），但其性质是非强制性的，是 GATT 管辖下的诸边协议，由各缔约国在自愿的基础上签署，通过相互谈判确定政府采购开放的程度。

《守则》于 1981 年开始生效。《守则》仅适用于门槛价达到 15 万特别提款权以上的中央政府采购项目，1988 年门槛价降为 13 万特别提款权。尽管如此，《守则》涵盖的政府采购市场仅是各国政府采购总额的一小部分，其在国际贸易中发挥的作用是非常有限的。

在关贸组织乌拉圭回合谈判期间，对《守则》的内容进行了大幅度的调整，形成了已经取代了关贸组织的《政府采购协议》（简称《协议》，下同）。《协议》中规定，采购实体不仅包括中央政府，还包括地方政府以及公用事业单位，并规定了中央政府、地方政府、公用事业单位货物、工程和服务采购的门槛价。

在原关贸组织开始就政府采购市场的开放问题进行多边谈判的同时，许

多区域性组织也将政府采购纳入地区贸易自由化之中。如亚太经济合作组织（简称 APEC，下同），根据 1995 年 12 月的 APEC 部长级会议和领导人非正式会议通过的《大阪行动议程》，将政府采购列为 APEC 贸易投资自由化与便利化的 15 个具体领域之一。

二、WTO《政府采购协议》

在乌拉圭回合谈判后期，《守则》成员为了进一步扩大政府采购的开放程度，开始谈判新的政府采购协议，并于 1993 年 12 月 15 日结束谈判，在对原《守则》的内容进行大幅度调整后，形成了世界贸易组织（WTO）的《政府采购协议》（简称《协议》下同）。到目前为止，有加拿大、欧盟、以色列、日本、韩国、挪威、瑞士、美国等 8 个成员（24 个国家）签署了这一协议，新加坡、香港等成员也将在近期内签署《协议》。该《协议》是世界贸易组织（WTO）的诸边协议，而不是乌拉圭回合产生的并对所有 WTO 成员均具有约束力的一揽子多边协定的组成部分，即它仅对签字国具有约束力。

《协议》于 1996 年 1 月 1 日正式生效实施。并在世贸组织内建立政府采购委员会，负责与《协议》有关的事宜，包括对申请加入者进行审查和批准。

《协议》内容包括两大部分：第一部分为协议条文，第二：大部分为各签署成员依据本协定所承诺开放政府采购市场的清单及发布政府采购信息的刊物清单。

《协议》适用于各签署成员承诺开放的中央政府、省级政府和其他单位所办理的达到一定金额（门槛价）的货物、工程和服务采购，采购不仅指购买，还包括租赁。协议的适用范围，分为货物、工程及服务三大类。

关于门槛金额，以双边谈判确定为主。一般而言，中央政府的货物及服务项目的门槛金额为 13 万特别提款权，地方政府为 20 万特别提款权，其他单位为 40 万特别提款权；工程项目的门槛价金额为 50 万特别提款权。各成员在谈判时虽然是用特别提款权为货币单位，但在成员内实际执行时，应换算为当地货币，并通知世贸组织政府采购委员会。经换算后以当地货币表

示的门槛金额，各成员同意每两年调整一次。

各签署成员不得对成员供应商和本地供应商实行差别待遇，也不能对未签署成员的供应商给予特别待遇。对于签署成员境内的供应商不应因外资参与程度的多少及其提供货物的原产地而实行差别待遇。

在资格审查过程中，不得对不同国别的供应商或对本国与其他签署成员的供应商采用不同的标准。招标时制定供应商资格时，如涉及到与履约能力有关条件时，不仅以采购机构所在国所具备的能力作为唯一的标准。各采购机构所实行的资格审查程序，应力求一致。

采购机构不得将补偿交易作为投标供应商的资格条件，或作为评标的重要条件。但在发展中国家加入本协议时，与其他成员协商使用补偿交易的条件，仅作为选择供应商资格的条件，不得作为评标的重要条件。补偿交易的内容，包括规定投标供应商承诺采购招标国家的产品、技术转让、前来投资、协助外销等。

发展中国家可享受的特殊待遇主要包括：国民待遇例外的权利；发达国家应提供技术援助帮助发展中国家解决采购过程中的具体问题，包括将其招标文件的语言转换成为世贸组织的语言；可以进入发达成员的采购数据库，以加速他们实施该协议；将协议的利益“无偿”提供给不是该协议成员的最不发达国家的供应商。

供应商如认为采购机构违反本协议的有关规定，可依一定的程序在一定的期限内向法院或独立的负责政府采购申诉审议的机构提出申诉。在申诉过程中，当事人可陈述意见，代理人可参与审议过程，审议过程可以公开进行，审议机构应以书面形式做出决定，并说明做出决定的理由。供应商提出申诉的期限可规定为供应商应于知情后不少于 10 天的一定期限内。为了与此工作相配套，协议中规定采购文件至少应保存 3 年。

签署成员如认为其他签署成员未履行本协议的义务，导致其利益受到影响时，可与该成员进行交涉，并通知世贸组织所设置的解决争端的机构，然后，成立仲裁小组，依照一定的程序和期限进行审理后，提出处理意见和建

议，并授予申诉成员在对方未采取更正措施时实行相应报复的权利。

《协议》的第二大部分为各签署成员依据本协议所承诺开放的政府采购市场清单及发布政府采购信息的刊物清单，统称为协议的附录。

三、联合国《采购示范法》及《立法指南》

联合国贸易法委员会（简称贸法会，下同）是联合国大会为促进协调和统一国际贸易法、消除因贸易法的差别而对国际贸易造成不必要的障碍而设立的专门机构，该机构的成员包括所有的区域和经济发展处于不同水平的国家和地区，我国已于 1983 年加入该委员会。考虑到政府采购与国际贸易有着密不可分的关系，贸法会在 1986 年第十九届会议上决定对政府采购问题进行统一规程采购示范法》及其《立法指南》，作为各国和地区评价和更新其政府采购法及惯例时参考的范本，对尚未建立政府采购法的国家和地区，则作为拟定政府采购立法时的参照范本。《示范法》只是一个法律框架，针对采购实体在各种情况下进行的采购规定了必不可少的程序和原则，并未考虑因执行需要规定详细的程序和全部的条例和细则。《示范法》将制定采购条例的任务留给了颁布国，但条例的制定应以不违背既定的程序和目标为条件。

鉴于服务的采购与货物和工程的采购有所不同，在 1993 年的范本中没有包括服务采购，而只拟定了货物和工程采购的示范立法规定。由于服务采购既是国际贸易中的一个重要领域，也是各国政府采购的内容之一，因此，有必要进行规范。贸法会在 1994 年第二十七届会议上讨论了对货物和工程采购示范法规定的补充和修改问题，并将服务采购纳入其中，随后通过了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》（简称《示范法》，下同），并同时通过了《示范法》的配套件《立法指南》，但并没有废止先前的示范法文本。

《示范法》的目标：促进最大限度的采购竞争；使参与政府采购活动的供应商均能获得公平待遇；提高采购的透明度和客观性，等等。这些目标对于节约财政资金，提高采购效率，杜绝腐败等都是非常重要的。任何国家将

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库